



Helsingin pelastustoimen omavalvontaohjelma

Helsingin kaupungin pelastuslaitos





Pelastustoimen omaavalvontaohjelma

Sisällysluettelo

Johdanto	4
Pelastustoimen uudistus ja omavalvonta	4
Pelastustoimen omavalvonta vs. sosiaali- ja terveystoimen omavalvonta	4
Omavalvonta osana hyvinvointialueen sisäistä valvontaa	5
Helsingin pelastustoimen omavalvontaohjelma	6
Tavoitteet ja linjaukset	6
Omavalvonnan kohteet – Mitä valvomme?	6
Omavalvonnan toteutus – Miten valvomme?	7
Miten kehitymme omavalvonnassa?	9
Liite 1: Omavalvonnan tietolomake	11

Johdanto

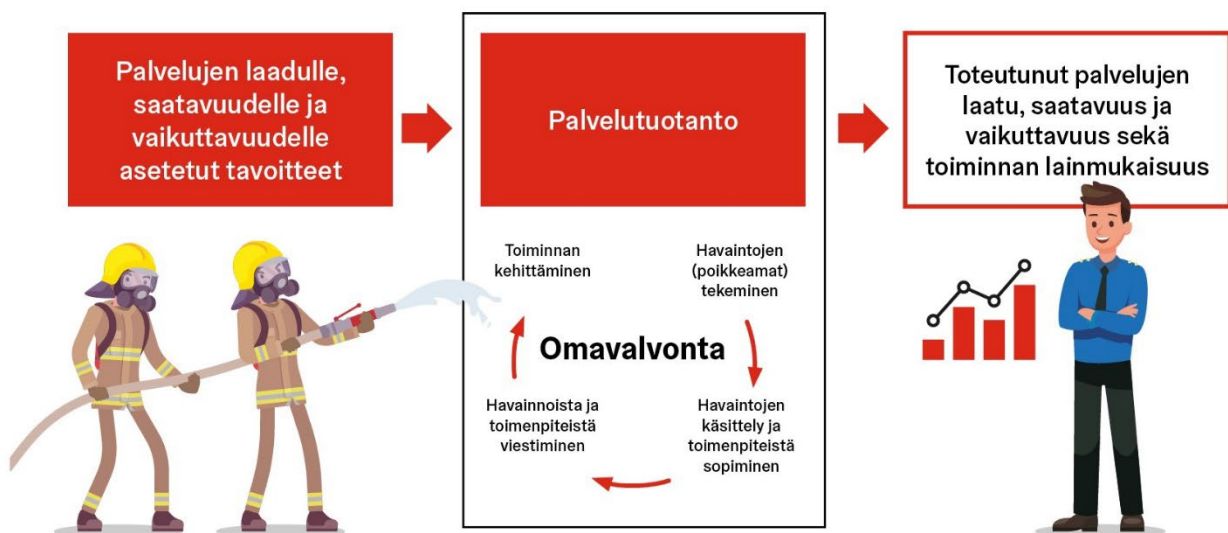
Pelastustoimen uudistus ja omavalvonta

Laissa pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) säädetään pelastustoimen järjestämisestä. Lakiin sisältyy kuvaus pelastustoimen valtakunnallisesta ohjauksesta. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestäjän itsensä suorittamaa tehtävien ja palvelujen omavalvontaa. Omavalvonnalla tulee erityisesti varmistaa palvelujen laatu, saatavuus ja vaikuttavuus.

Pelastuslaitoksen tärkein suunnitteluasiakirja on pelastustoimen palvelutasopäätös. Omavalvonnan kannalta palvelutasopäätös on keskeisin tavoiteasiakirja, koska siihen sisältyvät pelastustoimen palvelujen laatua, saavutettavuutta ja vaikuttavuutta koskevat tavoitekuvaukset. Rahoitusmekanismiin uudistuessa palvelutasopäätöksen merkitys kasvaa entisestään, sillä päätös palvelutasosta on sitova ja siinä kuvatuille palveluille ja niiden tavoitetasoille on löydettävä rahoitus.

Omavalvonta koko pelastustoimen yhteisenä toimintatapana tarjoaa mahdollisuuden yhteiselle kehittymiselle. Erityisesti huomionarvoista on velvoite julkaista valvonnassa tehdyt havainnot ja niihin liittyvät korjaavat toimenpiteet. Omavalvontaohjelma lisää siten pelastustoimen läpinäkyvyyttä ja antaa samalla myös sekä toimintaa ohjaavalle sisäministeriölle että valvonnasta vastaavalle aluehallintovirastolle paremmat lähtökohdat ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseksi. Omavalvontaohjelma ja sen toimeenpano tuottavat arvokasta tietoa pelastustoimen palvelujen johtamiseen myös paikallisella tasolla.

Omavalvonta Helsingin pelastustoimessa



Kuva 1. Mistä omavalvonnassa on kysymys?

Pelastustoimen omavalvonta vs. sosiaali- ja terveystoimen omavalvonta

Omaavonnalla on järjestämislakien tarkoittamassa merkityksessä erilaiset lähtökohdat ja historia pelastustoimessa ja sosiaali- ja terveystoimessa. Sosiaali- ja terveystoimessa tuottajakohtaisilla omaavontasuunnitelmissä on pitkät perinteet, joiden taustalta löytyvät lakisäätteiset velvoitteet suunnitelmien laatuamiselle. Sosiaali- ja terveystoimialalla laaditut omaavontasuunnitelmat ovat olleet luonteeltaan laatu- tai toimintakäsikirjoja, joiden avulla palvelujen järjestäjällä on ollut mahdollisuus systemaattisesti valvoa sekä itse toteutettua että ulkoista palvelutuotantoa. Sosiaali- ja terveystoimi poikkeaa merkittävästi pelastustoimesta, jossa ulkoisten palveluntuottajien merkitys on vähäinen. Uusi lainsäädäntö velvoittaa pelastustoimen palvelujen järjestäjää laatimaan omaavontaohjelman. Velvoitetta omaavontasuunnitelmien laatuamiselle pelastustoimessa ei ole säädetty.

Omaavonta osana hyvinvointialueen sisäistä valvontaa

Organisaation ylin johto vastaa organisaation sisäisestä valvonnasta. Sisäinen valvonta on perinteisesti jaettu laillisuusvalvontaan, varojen käytön valvontaan ja toiminnan tuloksellisuuden valvontaan.

Omaavonta tuottaa tietoa palvelujen järjestäjän sisäisen valvonnan tarpeisiin. Omaavonta on sisäisen valvonnan osa-alue, mutta se ei sellaisenaan täysin kata sisäisen valvonnan tietotarpeita. Laissa pelastustoimen palvelujen järjestämisestä omaavontaa ei rinnasteta sisäiseen valvontaan, eikä omaavontaa esitetä samaa tarkoittavana asiana. Järjestämislain ja sen perustelutekstien painotus on asiakas- ja kansalaistulokulmassa eli palvelujen tuottamisessa sekä erityisesti tuotettujen palvelujen laatuominaisuuksissa. Sisäisen valvonnan muut vakiintuneet osa-alueet jäävät laissa ja sen perusteluteksteissä vähemmälle painotukselle. Omaavonta uutena toimintatapana ei luonnollisestikaan poista organisaation lakisäätteistä velvollisuutta sisäiseen valvontaan. Sisäisestä valvonnasta kokonaisuutena vastaa jatkossakin organisaation ylin johto. Omaavonta tuottaa arvokasta tietoa sisäisen valvonnan käyttöön erityisesti organisaatiolle annettujen tehtävien hoitamisen ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisen valvonnassa. Omaavontaprosessi ei pääty tehtyihin havaintoihin, vaan olennaista on korjaavista toimenpiteistä päättäminen ja näiden toimenpiteiden toteutus.

Omaavonnan organisoimisesta osaksi pelastustoimen palvelun järjestäjän ja tuottajan sisäistä valvontaa ei ole säädetty tarkemmin. Palvelujen järjestäjä voi itse ratkaista, miten sisäisen valvonnan ja omaavonnan organisoiminen ja niiden väliset yhteydet toteutetaan. Olennaista on se, että sekä omaavonnan suunnittelu ja toteutus että tehdyt havainnot ja niihin liittyvät korjaavat toimenpiteet yhdessä organisaation sisäisen valvonnan kanssa muodostavat loogisen ja toimivan kokonaisuuden. Erityisen huomionarvoista omaavonnan toteuttamisessa on se, että omaavonta tulee järjestämislain mukaan toteuttaa osana palvelujen järjestämistä ja tuottamista. Näin ollen omaavontaa ei tule organisoida ja sijoittaa palveluntuotannosta erilliseksi, riippumattomaksi toiminnoksi. On tärkeää ymmärtää, että pelastustoimen omaavonnassa kyse on palvelun järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavan organisaation itse suorittamasta laadun valvonnasta ja kehittämisestä.

Laissa pelastustoimen järjestämisestä edellytetään laillisuusvalvontaa. Koska lakikokonaisuus omaavonnan osalta tätä yhtä laillisuusvalvontaan liittyvää virkettä lukuun ottamatta painottuu palvelujen erilaisten laatuomaisuuksien valvontaan, voidaan tulkita, että omaavonnassa kyse on laillisuusvalvonnan osalta palvelujen järjestämiseen liittyvien lakisäätteisten vaatimusten täyttymisen valvonnasta eli käytännössä järjestämislain toteutumisen valvonnasta. Tämä tulkinta ei poista laillisuusvalvonnan velvoitetta, mutta näin tulkittuna laillisuusvalvonta laajemmin ymmärrettynä voidaan toteuttaa osana sisäistä valvontaa ilman että se sisältyy omaavontaohjelman.

Helsingin pelastustoimen omavalvontaohjelma

Tavoitteet ja linjaukset

Helsingin pelastustoimen omavalvontaohjelmalle on asetettu seuraavat tavoitteet:

- Omavalvontaohjelman tulee täyttää pelastustoimen järjestämislaissa sille asetetut vaatimukset.
- Omavalvontaohjelman toimeenpanon on tuotettava selkeitä hyötyjä pelastustoimen palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle sekä palvelujen laadun kehittämiseksi.
- Omavalvontaohjelman toimeenpanon tulee integroitua saumattomasti osaksi Pelastuslaitoksen normaalia päivittäistä toimintaa ja linjajohtamista.
- Ohjelman tulee olla kompakti ja selkeä. Sen on osoitettava yhteydet niihin suunnitteluasiakirjoihin ja mittaristoihin, joissa omavalvonnan kohteet eli palvelut ja niihin liittyvät palvelutasojen kuvaukset ja tavoitetasot on määritetty. Kompakti ja selkeä omavalvontaohjelma voidaan myöhemmin ketterämmin taivuttaa kansallisten vaatimusten ja käytäntöjen mukaiseksi, kunhan käsitys omavalvonnan järjestämisestä kansallisella tasolla tarkentuu ja konkretisoituu.

Omavalvontaohjelman laatimisen ja kehittämisen osalta on linjattu:

- Pelastustoimen omavalvontaohjelma laaditaan omana asiakirjanaan. Tämä on pelastustoimen ohjauksen ja valvonnan kannalta selkein ratkaisu.
- Omavalvontaa kehitetään tulevana vuosina. Omavalvontaohjelma on voimassa toistaiseksi. Päivitystarve arvioidaan säännöllisesti ja vähintään säädettyjen vaatimusten täydentyessä.
- Omavalvonnan mittaushavainnot ja mittarit määritellään tarkemmin palveluittain ja näitä tarkastellaan määräajoin ja päivitetään tarvittaessa.
- Omavalvontaohjelman toteutuksen yhteydessä tehtävien havaintojen ja niihin liittyvien kehittämistoimien osalta noudatetaan kolmen kuukauden keruu-, valmistelu- ja julkaisusykliä. Omavalvontaohjelma sekä omavalvontaohjelman toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niiden perusteella tehtävät toimenpiteet julkaistaan kolmen kuukauden välein julkisessa tietoverkossa tai muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla.
- Pelastuslaitoksen omavalvontaprosessissa esille nousevat havainnot voivat liittyä myös laitoksen tuotamiin ensihoito- ja väestönsuojelupalveluihin, pelastuskoulun toimintaan sekä huoltovarmuuden palveluihin. Näitä havaintoja käytetään oman toiminnan kehittämisessä. Järjestämislain mukaisessa havaintojen ja toimenpiteiden julkaisemisen piirissä ovat mukana ainoastaan ne havainnot ja toimenpiteet, jotka liittyvät lakisääteisten pelastustoimen tehtävien hoitamiseen.

Omavalvonnan kohteet – Mitä valvomme?

Laissa pelastustoimen järjestämisestä sekä sen perusteluteksteissä omavalvontaan kohdistuvat vaatimukset painottuvat palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä tuotettujen palvelujen laatuominaisuuksiin. Erityisesti omavalvonnalla tulee varmistaa palvelujen laatu, saatavuus ja vaikuttavuus. Lain perusteluteksteissä edellä lueteltujen laatuominaisuuksien lisäksi korostetaan omavalvonnan yhteyttä riskienhallintaan sekä hy-

vinvointialueen henkilöstön, asukkaiden, yritysten ja muiden yhteisöjen kuulemista. Perustelutekstissä tuodaan esille myös se, että pelastustoimen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta sekä kustannuksia ja tuottavuutta on seurattava ja että näitä tietoja on verrattava muiden hyvinvointialueiden vastaaviin tietoihin.

Helsingin pelastustoimen omavalvonnassa kohteet eli pelastustoimen palveluille asetetut laatuvaatimukset on dokumentoitu moniin eri suunnitteluasiakirjoihin ja mittaristoihin. Karkeasti pelastustoimen palvelujen laatuvaatimuksia ja -odotuksia sisältävät suunnitteluasiakirjat voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- Säädosperusta (lait ja asetukset)
- Pelastustoimen strateginen ohjaus kansallisella tasolla
- Helsingin kaupungin strateginen ja operatiivinen ohjaus
- Sosiaali- terveys ja pelastustoimialan palvelustrategia
- Pelastuslaitoksen palvelutuotannon suunnitteluasiakirjat
 - o Pelastustoimen palvelutasopäätös
 - o Pelastustoimen palvelukokonaisuudessa sekä palveluissa, yksiköissä ja alayksiköissä laadittavat toimintasuunnitelmat

Edellä kuvatut tavoiteasiakirjat yksityiskohtaisine sisältöineen muodostavat perustan omavalvonnalle. Omavalvonnassa tehdään havaintoja siitä, miten tuotetut palvelut vastaavat asetettuihin tavoitteisiin ja laatuvaatimuksiin. Samanaikaisesti arvioidaan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta.

Omavalvonnassa oman kokonaisuutensa muodostavat asiakaspalautteen kerääminen ja siihen reagoiminen sekä omasta toiminnasta saatujen tietojen vertaaminen muilta hyvinvointialueilta saatavaan tietoon. Alueen on itse järjestettävä asiakaspalautteen keruu. Kansallista vertalutietoa puolestaan saadaan sekä erilaisissa yhteistyöverkostoissa että sisäministeriön ja aluehallintoviranomaisen yhteistyössä vuosittain tuottamalla kansallisesti yhtenäisillä tiedonkeruilla.

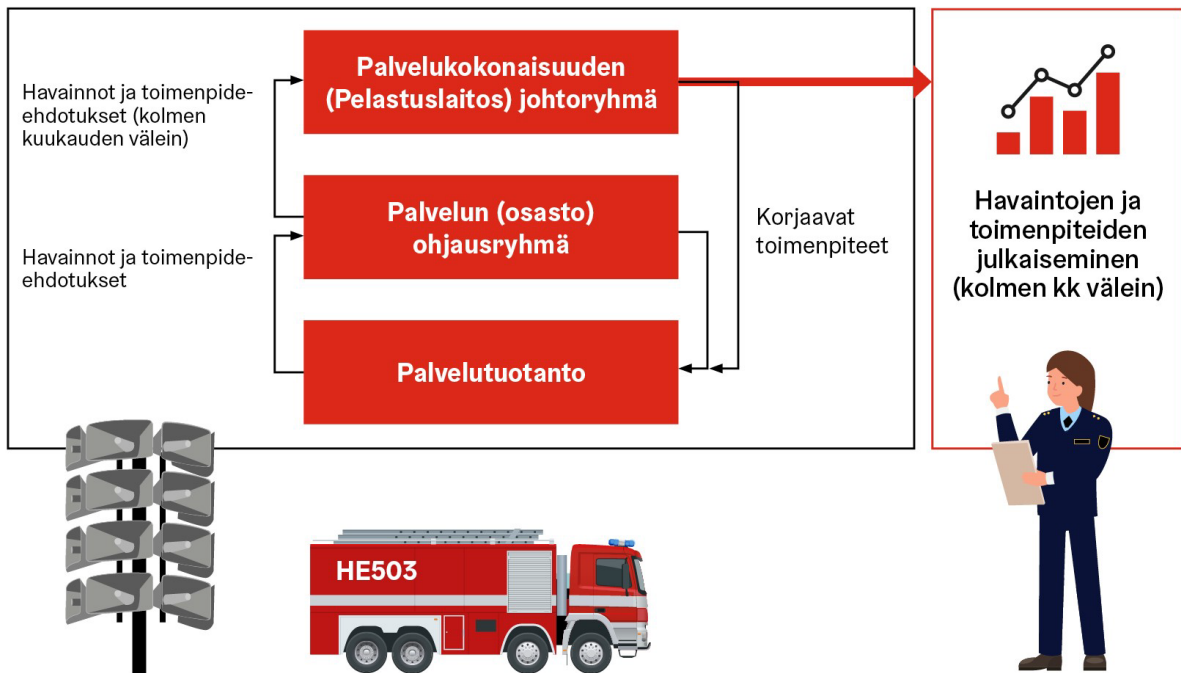
Omavalvonnassa toteutus – Miten valvomme?

Helsingin pelastustoimessa on linjattu, että omavalvontaohjelman toimeenpanon on tuotettava selkeitä hyötyjä pelastustoimen palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle sekä palvelujen laadun kehittämiseksi. Omavalvonnassa tehtävänä on tukea palvelutuotantoa ja sen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Omavalvonnasta ei saa muodostua ylimääräistä ja palvelutuotannosta irrallista hallinnollista painolastia. Jotta tähän päästäisiin, omavalvonta on tarkoituksenmukaista organisoida osaksi normaalia palvelutuotantoa ja sen johtamista linjassa.

Helsingin pelastustoimessa omavalvonta on päätetty järjestää seuraavalla tavalla:

- Havainnot ja niihin liittyvät korjaavat toimenpiteet käsitellään ja niistä päätetään kolmen kuukauden välein pelastustoimen palvelukokonaisuuden (pelastuslaitos) johtoryhmässä. Käsittelyajankohdat ovat: helmikuu (havainnot loka-joulukuulta sekä vuosiraportti edelliseltä vuodelta), toukokuu (havaintotiedot tammi-maaliskuulta), elokuu (tiedot huhti-kesäkuulta) sekä marraskuu (tiedot heinä-syyskuulta). Johtoryhmä vahvistaa havainnot ja toimenpiteet, jonka jälkeen päätöstiedot (omavalvontaraportti) julkaistaan laitoksen verkkosivuilla.
- Omavalvontaa tehdään palveluissa, joiden ohjausryhmien kokouksissa havaintoja käsitellään säännöllisesti. Palvelujen ohjausryhmien kokousten asialistalla on vakiodusti jokaisessa kokouksessa kohta "Omavalvonta" mahdollisten havaintojen esille nostamiseksi. Tehdyt havainnot ja niiden merkittävyys arvioidaan. Kun havainto arvioidaan merkittäväksi, sille määritetään kehittämis-toimenpiteet. Palvelujen ohjausryhmien havainnot ja niille määritetyt korjaavat toimenpiteet kootaan kerran kolmessa kuukaudessa käsiteltäväksi Pelastuslaitoksen johtoryhmässä.
- Havaintojen merkittävyyden arvioinnissa keskitytään siihen, miten havaittu puute, virhetilanne tai muu epäkohta vaikuttaa palvelutuotantoon. Jos kyse on yksittäisestä ja merkitykseltään vähäisestä tapahtumasta, jonka toistuvuus on epätodennäköistä, havaintoa ei nosteta laitoksen johtoryhmän käsittelyyn. Palvelun linjajohdon on varmistettava tällaisen asian käsittely palvelun sisällä. Jos sen sijaan havaittu puute, virhetilanne tai muu tuotetun palvelun laatuun, saatavuuteen tai vaikuttavuuteen epäkohta tunnistetaan merkittäväksi ja sen arvioidaan voivan toistuvan, havainto raportoidaan laitoksen johtoryhmälle. Palvelun johdon on myös suunniteltava toimenpiteet, joilla omavalvonnan havaintoon liittyvät puutteellisuudet voidaan korjata.
- Havainto voi olla myös positiivinen eli havainto siitä, että sovittu tai tavoiteltu palvelutaso ylitetään huomattavan suuresti. Tällöin on tarkoituksenmukaista analysoida poikkeaman syyt ja arvioida mm. ovatko resurssit pelastustoimessa kohdennettu kokonaisuutena arvioiden palvelutason edellyttämällä tavalla.
- Mikäli tehty havainto ja siitä palvelutuotannolle aiheutuvat vaikutukset ovat merkittäviä, korjaavat toimenpiteet on aloitettava välittömästi.
- Jokainen pelastuslaitoksen työntekijä on velvollinen raportoimaan esihenkilölleen havainnoista, jotka liittyvät palvelun laadun, saatavuuden tai vaikuttavuuden vaarantumiseen. Lisäksi sotepehallinnossa suoraan pelastuslaitokselle työskentelevät hallinnon asiantuntijat ovat velvoitettuja raportoimaan tällaisista havainnoista.
- Havainnoista ja korjaavista toimenpiteistä pelastuslaitoksen johtoryhmälle neljännesvuosittain viestittäessä käytetään yhteistä lomakepohjaa (Liite 2).
- Omavalvonnan koordinoitavista ja sen kehittämisestä vastaa tähän tehtävään erikseen nimetty asiantuntija. Asiantuntijan tehtävänä on tukea palveluissa tehtävää omavalvontaa sekä koota palveluissa tehdyt havainnot ja ehdotetut toimenpiteet palvelukokonaisuuden johtoryhmän käsittelyä varten. Nimetty vastuuhenkilö vastaa myös siitä, että vahvistetuista havainnoista ja toimenpiteistä viestitään välittömästi päätöksenteon jälkeen sekä organisaation sisäisesti että ulkoisesti järjestämislain edellyttämällä tavalla. Omavalvontaprosessiin liittyvien tehtävien lisäksi asiantuntijan tehtävänä on myös kehittää omavalvontaa Helsingin pelastustoimessa.

Pelastustoimen palvelujen omavalvonta



Kuva 2. Pelastustoimen omavalvonnan prosessi Helsingissä.

Omavalvontaohjelma ja tiedot omavalvonnassa tehdyistä havainnoista julkaistaan pelastustoimen yhteisellä verkkoalustalla (www.pelastustoimi.fi) Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen -sivuilla.

Miten kehittymme omavalvonnassa?

Omavalvonnan toimintamallin implementoiminen osaksi pelastuspalvelujen järjestämistä ja tuottamista vaatii erityistä suunnittelua. Sen toimeenpanossa huomiota on kiinnitettävä tehtyjen havaintojen merkittävyyteen ja korjaavien toimenpiteiden toteutumisen seurantaan. Tarvittaessa toimintamallia voidaan ketterästi kehittää ja korjata, mikäli käytännössä omavalvonnasta saadut kokemukset sitä edellyttävät.

Kehittämistarpeiden tunnistaminen ja tunnistettuihin kehittämiskohteisiin vastaaminen on osa omavalvonnan toteutusta. Käytännössä saatujen kokemusten lisäksi monet tunnistetut kehittämistarpeet tulevat vaikuttamaan siihen, millaiseksi omavalvonta muotoutuu.

Helsingin pelastustoimessa on tunnistettu seuraavat kehittämistarpeet, joilla on välitön yhteys omavalvonnan toteuttamiseen:

- *Palveluissa käytettävien mittaristojen kehittäminen.*
- *Asiakaspalautteen keruun ja analysoinnin kehittäminen.* Tavoitella on, että asiakaspalautetta kerätään säännöllisesti ja koko palvelutuotannon kattavasti. Palautteen keruu tulee toteuttaa siten, että sen avulla saadaan asiakkaiden näkemykset tärkeimmistä palveluista erityisesti palvelujen laatuun, saatavuuteen ja vaikuttavuuteen liittyen. Asiakaspalautteen keruun käytännön toteutusta tullaan suunnittelemaan yhteistyössä sekä pelastustoimialalla valtakunnallisesti että sosiaali- ja terveystoimen kanssa Helsingissä.
- *Vaikuttavuuden mittaamisen kehittäminen.* Palvelutuotannon vaikuttavuuden mittaamista on tarkoitus kehittää. Pelastustoimen vaikuttavuuden mittaaminen on koko pelastustoimea yhdistävä haaste kansallisella tasolla. Näin ollen vaikuttavuuden mittaamisen kehittämisestä tulee avata keskustelut kansallisissa yhteistyöverkostoissa ja sisäministeriön kanssa.
- *Omavalvontaa käsittelevän sisäisen viestinnän ja koulutuksen kehittäminen.* Omavalvonnan toteuttaminen edellyttää sekä viestintää että koulutusta organisaation sisällä. Jokaisen työntekijän tulee hallita perustiedot omavalvonnasta sekä toimintatavoista niissä tilanteissa, joissa havaintaan poikkeamia tuotettujen palvelujen laadussa, saatavuudessa tai vaikuttavuudessa. Sisäinen viestinnän toimivuus ja koulutustilaisuuksien järjestäminen ovat perusedellytyksiä omavalvonnan onnistuneelle toteutukselle.

Liite 1: Omavalvonnan tietolomake

Palvelujen ohjausryhmissä käytetään yhtenäistä tietolomaketta. Tällä lomakkeella raportoidaan kootusti tehdyt havainnot poikkeamista ja niihin liittyvät korjaavat toimenpiteet. Raportointi Pelastuslaitoksen johtoryhmälle tapahtuu neljä kertaa vuodessa pelastuskomentajan erikseen vahvistaman aikataulun mukaisesti.

	HELSINGIN KAUPUNKI Pelastuslaitos	1 / 2
OMAVALVONNAN TIETOLOMAKE		pp.kk.vvvv
[Palvelun nimi] ohjausryhmän vahvistamat havainnot ja alustavat ehdotukset toimenpiteiksi		
[Palvelun nimi] ohjausryhmä on kokouksissaan [pp.kk.vvvv], [pp.kk.vvvv]... ja [pp.kk.vvvv] käsitellyt omavalvonnan prosessin mukaisesti ilmoitetut havainnot tuotettujen pelastustoimen palvelujen laatuun, saatavuuteen ja/tai vaikuttavuuteen tai toiminnan lainmukaisuuteen liittyvistä poikkeamista.		
Ohjausryhmä vahvistaa alla olevaan taulukkoon kirjatut havainnot ja niihin liittyvät korjaavat toimenpiteet ja toimittaa ne Pelastuslaitos-palvelukokonaisuuden johtoryhmälle neljännesvuosittain tapahtuvaa käsittelyä varten.		
Kriittisiksi arvioitujen havaintojen osalta kiireellisten korjaavien toimenpiteiden toteutus on aloitettu välittömästi. Näistä havainnoista ja toimenpiteistä on erikseen keskusteltu pelastuskomentajan kanssa.		
Havainto Havainnon otsikko ja kuvaus (ml. arvio havaitun poikkeaman kriittisyydestä sekä korjaavien toimenpiteiden kiireellisyydestä, kiireellinen/ei-kiireellinen)	Korjaava toimenpide Toimenpiteen otsikko ja tarkempi kuvaus perusteluineen.	



onnettomuuksien ehkäisy | pelastustoiminta | ensihoito | väestönsuojelu | varautuminen

PL1, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
 PB 112, 00099 HELSINGFORS STAD

+358 9 310 1851

Helsingfors stads räddningsverk
 Helsinki City 



onnettomuuksien ehkäisy | pelastustoiminta | ensihoito | väestönsuojelu | varautuminen

PL1, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
PB 112, 00099 HELSINGFORS STAD

Helsinki City Rescue Department
+358 9 310 1651 Helsingfors stads räddningsverk